

NÁVRH OPATRENÍ NA ZLEPŠENIE VÝKONU PRÁVOMOCÍ PROTIMONOPOLNÉHO ÚRADU SR V OBLASTI PROTISÚŤAŽNÝCH DOHÔD, ZNEUŽÍVANIA DOMINANTNÉHO POSTAVENIA A KONCENTRÁCIÍ

Peter Demčák

Protimonopolný úrad SR ako národná súťažná autorita má byť kľúčovou inštitúciou pri tvorbe a implementácii opatrení podporujúcich trhovú ekonomiku a zdravú hospodársku súťaž. Súbor týchto opatrení tvorí okrem (i) kvalitného legislatívneho prostredia najmä (ii) efektívne vymáhanie súťažných pravidiel v oblasti antitrustu (ex post regulácia), (iii) správne vyhodnotené dopady koncentrácií na trh (ex ante regulácia) a (iv) súťažná advokácia, ktorá pomáha podnikateľom a spotrebiteľom vopred predvídať súťažné riziká. Všetky tieto opatrenia sú vzájomne podmienené a môžu efektívne fungovať len v prípade, že sa kvalitatívne dopĺňajú.

Aby mohla moderná súťažná inštitúcia plniť svoje ciele a zároveň získať postavenie skutočne *nezávislej súťažnej autority*, potrebuje na ich realizáciu posilnenie odborných kapacít, dostatočné materiálne vybavenie, viditeľnosť (vizibilitu) a predovšetkým odvahu riešiť najzávažnejšie súťažné problémy. S tým priamo súvisí aj ďalší faktor efektívnosti pri ochrane hospodárskej súťaže – dôvera podnikateľskej verejnosti a spotrebiteľov. Aktívne zapojenie verejnosti má totiž zásadný význam pre činnosť každého súťažného úradu a napomáha pri odhaľovaní najzásadnejších porušení súťažných pravidiel.

V zmysle vyššie uvedeného je pozícia podpredsedu úradu, ktorý zodpovedá za činnosť úradu na prvom stupni konania a šetrenia kľúčová a od jej obsadenia závisí nastavenie základných procesov, ktoré určia súťažnú politiku Protimonopolného úradu SR na dlhé obdobie.

Pohľad na aktuálny stav - nastavenie priorít vs realita

Ako vyplýva z posledného zverejneného Plánu hlavných úloh PMÚ na rok 2021¹, úrad si dal za cieľ „*nasmerovať svoje kapacity na typovo najzávažnejšie delikty so významným dopadom na príslušný sektor a v ňom pôsobiace subjekty*“. V tomto smere si za prioritné sektory, kam chcel úrad smerovať svoje aktivity v oblasti prešetrovania kartelových dohôd a zneužívania dominantného postavenia určil

- internetový predaj/e-commerce a digitálne platformy,

¹ [1186_plan-hlavnych-uloh-pmu-sr-2021.pdf \(gov.sk\)](#)

- automotive/výroba a predaj motorových vozidiel,
- informačné technológie a systémy a
- zdravotníctvo.

Úrad ďalej konštatuje, že v prioritizovaných sektoroch bude „*nielen aktívne vykonávať prešetrovania, ale aj dôsledne pristupovať k podnetom adresovaným úradu*“.

Z reálneho pohľadu na aktivity úradu za posledné dva roky však vyplýva, že tieto úlohy a ciele neboli ani zďaleka naplnené. V roku 2021 mal odbor kartelov prijať 46 podnetov a vykonať až 88 všeobecných prešetrovaní. V tom istom roku odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd v oblasti zneužívania dominantného postavenia zaregistroval taktiež vysoké číslo - 53 nových podnetov a viedol 12 prešetrovaní. Vo veci vertikálnych dohôd prijal 3 podnety a vykonal 3 všeobecné prešetrovania².

Na prvý pohľad ide o impozantné čísla. Na druhej strane, tieto čísla nehovoria nič o samotnej kvalite podnetov a ani neodzrkadľujú reálne výsledky, pokiaľ ide o začaté konania a rozhodnutia. Pri personálnej poddimenzovanosti uvedených odborov je navyše otázne, do akej hĺbky je úrad schopný podnety skutočne prešetrovať a akým spôsobom ich naozaj prioritizuje a teda prešetruje tie sektory a praktiky, ktoré majú najväčší dopad na hospodársku súťaž.

Napriek množstvu podnetov a vykonaných šetrení vydal odbor kartelov v roku 2021 len 2 vecné rozhodnutia (v ďalších dvoch konanie zastavil), odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd 2 rozhodnutia a odbor koncentrácií 35 rozhodnutí, pričom vo všetkých prípadoch (s výnimkou dvoch, kde konanie zastavil) súhlasil s koncentráciou.

Pokiaľ ide o odbor kartelov, spomínané dva prípady sa týkali vyslovene neprioritných trhov. V jednom z týchto dvoch prípadov začal konanie na základe podnetu ešte z roku 2016 a ten sa týkal *relevantného trhu stavebných a montážnych prác* tovarov a služieb potrebných pri výstavbe a uvedení do prevádzky špecifického elektrického zariadenia. V druhom prípade šlo o kartelovú dohodu pri verejnom obstarávaní na *rekonštrukciu základnej školy*. Účastníkom dohody bola v tomto prípade uložená sankcia vo výške 33 tisíc eur a jednému účastníkovi aj zákaz účasti vo verejnom obstarávaní po dobu 3 rokov. Pozitívom je, že v oboch prípadoch došlo k uplatneniu inštitútov leniency a urovnania.

² [Výročná správa PMÚ SR 2021 - Annual Report AMO SR 2021 \(gov.sk\)](#)

Odbor zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd vydal v danom období jediné rozhodnutie v oblasti vertikálnych dohôd. Šlo o relevantný trh predaja originálnych atramentových a tonerových kaziet do tlačiarenských zariadení, kopírovacích zariadení, faxov a podobných zariadení. V tomto prípade úrad sankciu neuložil a uplatnil inštitút záväzkov. Pokiaľ ide o zneužitie dominantného postavenia, taktiež bolo vydané jediné rozhodnutie, ktoré sa týkalo správny priemyselného parku a výroby a dodávok energií. Celkovo tento odbor v roku 2021 nezačal ani jedno správne konanie a pokračoval v správnych konaniach začatých ešte v predchádzajúcich rokoch.

Odbor koncentrácií podľa dohľadovaných informácií nezačal žiadne vlastné prešetrovanie v prípade neohlásených alebo nepravdivo oznámených koncentrácií. Schválil však viacero významných (notifikovaných) koncentrácií napr. v oblasti zdravotníctva, dopravy, IT sektora, resp. médií.

Výročná správa za rok 2022 stále nebola vydaná, ale z verejne dostupných informácií vyplýva, že v rokoch 2022 až 2023 (k dnešnému dňu) odbor kartelov vydal jediné vecné rozhodnutie týkajúce sa dohody vo verejnom obstarávaní a to v oblasti prenosu elektriny. Pokiaľ ide o vertikálne dohody, nebolo vydané žiadne rozhodnutie³. V prípade zneužívania dominantného postavenia došlo k výraznejšiemu posunu, keďže boli vydané tri rozhodnutia (v jednom prípade bolo konanie ukončené záväzkami, t.j. bez sankcie). Ani jeden z týchto prípadov však nespadá do prioritných sektorov, aj keď pre oblasť zneužívania dominantného postavenia je aktivita úradu vcelku dobrou správou pre trh.

Problematickou je zjavne nulová aktivita úradu v ním stanovených prioritných sektoroch. A ani v neprioritných sektoroch nejde o žiadnu významnejšiu aktivitu v porovnaní s inými úradmi. Je zjavné, že úrad si v praxi vyberal len prípady z doručených podnetov, ktoré sa týkali menej významných oblastí. V zmysle § 16 ods. 2 Zákona o ochrane hospodárskej súťaže má pritom zákonnú možnosť odmietnuť podnety, ktoré nepredstavujú prioritu v zmysle aktuálnej prioritizačnej politiky úradu. Samotný úrad má kompetencie a možnosti vykonávať vlastné šetrenia na relevantných trhoch, napr. aj na základe sektorových štúdií (posledná sektorová štúdia je však z roku 2020⁴), resp. vyvíjať vlastné úsilie a mapovať poznatky o problémoch v hospodársky najvýznamnejších trhoch. Je zrejmé, že úrad v posledných rokoch takéto úsilie

³ Len pre porovnanie, český súťažný úrad začal v roku 2022 celkovo 20 správnych konaní vo veci dohôd obmedzujúcich súťaž a v tom istom roku vydal 11 rozhodnutí v tejto oblasti.

⁴ [Sektorové štúdie a analýzy | Protimonopolný úrad SR \(gov.sk\)](#)

nevyvíjal (napriek zákonným možnostiam a prioritizačnej politike) a signály, ktoré svojou aktivitou vysielali na trh preto nie sú vnímané, resp. prijímané ako efektívne a dostatočné.

Opatrenia na zlepšenie výkonu právomocí

Ochranu hospodárskej súťaže dnes nie je možné realizovať bez aktívnej participácie *súťažnej ekonomie*. Takmer všetky moderné súťažné autority majú zriadené tzv. útvary hlavného ekonóma, resp. oddelenia strategických analýz. Stanoviská týchto analytikov sú zásadné pre šetrenia a vydania rozhodnutí najmä v oblasti zneužívania dominantného postavenia, koncentrácií a vertikálnych dohôd. Protimonopolný úrad má síce formálne zriadený tzv. referát hlavného ekonóma, avšak v posledných rokoch tento útvar nebol viditeľný, resp. nevykazoval žiadnu významnejšiu aktivitu. Jeho pozícia a výsledky v rámci prešetrovaní a správnych konaní sú preto otáznive. Vzhľadom k tomu, že to má byť jeden z kľúčových útvarov súťažnej autority, ktorého úlohou je pomôcť úradu odkloniť sa od formálnejšieho posudzovania prípadov k viac ekonomickému prístupu, je potrebné toto oddelenie odborne posilniť a rozšíriť jeho pôsobnosť tak, aby mohlo poskytovať nielen čiastkové, vstupné analýzy k najzávažnejším prípadom, ale bolo tiež súčasťou internej oponentúry k prípadom pred vydaním rozhodnutia (spolu napr. s právnym oddelením).

Bez kvalitných ekonomických analýz a dát sa prípady koncentrácií, zneužívania dominancie alebo vertikálnych dohôd nedajú dostatočne správne uchopiť. Vzhľadom na rozsah a význam úloh útvaru hlavného ekonóma je vhodné využívať/prepojiť horizontálne analytické vstupy od analytikov z iných verejných inštitúcií, napr. Útvaru hodnoty za peniaze, Inštitútu pre stratégie a analýzy ÚV SR a pod. a aktívne si vymieňať s externými analytikmi poznatky (bez citlivých údajov z prípadov).

Vecné odbory by sa mali vo zvýšenej miere zamerať na vykonávanie vlastných prešetrovaní v problematických sektoroch a trhoch, na ktorých už úrad opakovane detegoval negatívny vývoj intenzity hospodárskej súťaže, súťaž ohrozujúce zmeny ich štruktúry, vysoký stupeň koncentrácie alebo existujúce bariéry vstupu na takéto trhy. V tomto smere bude potrebná zásadná zmena v doterajšom prístupe.

V prípade *koncentrácií* je dôležité aktívnejšie analyzovať predovšetkým vertikálne integrované trhy, kde existuje riziko vzniku silnej pozície kontrolujúcich subjektov. V tomto smere je opäť kľúčová pozícia útvaru hlavného ekonóma. Rovnako je dôležité využívať všetky zákonné

možnosti zisťovania skutočných konečných užívateľov výhod – tak aby sa zistil skutočný vlastník, resp. jeho prepojenia na iné osoby a subjekty a dopady koncentrácie bolo možné vyhodnotiť správne. Je potrebné aktívne zisťovať situáciu, nespoliehať sa na podklady od oznamovateľa a využiť plnohodnotne zákonné kompetencie na získanie potrebných informácií⁵. Rovnako je potrebné, aby odbor koncentrácií ex post kontroloval, či jeho rozhodnutia, ktorými uložil podmienky, sú skutočne plnené zo strany účastníkov koncentrácie.

Pokiaľ ide o prípady zneužívania dominantného postavenia a vertikálnych dohôd, je zrejme zvýšená aktivita úradu, avšak nie na trhoch, ktoré je možné vnímať ako prioritné (ako uvádzam vyššie). Problematickým sa javí dĺžka prešetrovania jednotlivých prípadov a tiež maximálne využívanie zákonnej lehoty na vydanie rozhodnutia. V tomto smere je ale potrebné uviesť, že príslušný odbor je dlhodobo personálne poddimenzovaný. Prioritou je teda posilnenie odboru o nových casehandlerov. Odbor by mal získať výraznú podporu aj v útvare hlavného ekonóma. Tiež je potrebné aktívnejšie vyhodnocovať možnosť vydať rozhodnutie formou opatrenia, ktoré môže mať väčší a priamy efekt na správanie dominantného subjektu, než len zákaz konania a sankcia. V oblasti zneužívania dominantného postavenia a tiež vertikálnych dohôd je potrebné začať aktívnejšie využívať aj vyšetrovací nástroj v podobe inšpekcií.

V prípade odboru kartelov je potrebné zamerať sa výslovne na hospodársky významné trhy, prioritovať podnety, aktívne začať prešetrovať trhy, najmä pokiaľ ide o verejné obstarávania, ale aj súťaže vyhlasované podnikateľmi a nespoliehať sa len na podnety. V tomto smere musí byť prioritou aktívne využívanie všetkých vyšetrovacích nástrojov, ktoré má úrad k dispozícii. Je tiež potrebné zamerať sa na facilitátorov najmä v prípadoch verejného obstarávania, ktorí môžu byť kľúčoví pre odhalenie zakázaných dohôd. Dôležitou témou sú dlhodobé kontrakty (vendor lock-in), ktoré majú potenciál obmedziť súťaž. Je potrebné zvyšovať povedomie o možnostiach ukončenia takýchto kontraktov zo strany obstarávateľov. Advokačnú činnosť by mal odbor aktívne realizovať aj vo forme konzultácií s verejnými obstarávateľmi v zmysle § 16 ods. 12 Zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

Osobitne je vhodné zamerať sa na konzorciá, ako formu dohody obmedzujúcej súťaže, ku ktorej existujú precedентné rozhodnutia v rámci EÚ. Aj v tomto prípade bude postavenie útvaru hlavného ekonóma rozhodujúce. Zvýšená aktivita vedie aj k zvýšenej dôvere na strane

⁵ Register partnerov verejného sektora je aktuálne jediný nezávislý register (údaje o vlastníčkovi neoznamuje podnikateľ, ale tretia osoba), avšak vzhľadom na de minimis pravidlá Zákona o registri partnerov nie je vždy aplikovateľný na všetky prípady notifikovaných koncentrácií.

účastníkov trhu a táto aktivita je kľúčová pre spoluprácu s úradom v rámci leniency programu, resp. urovnania.

Ďalšie dôležité opatrenia

1. Nové nastavenie prioritných sektorov – problematické trhy so zvýšenou pravdepodobnosťou protisúťažného správania
2. Zlepšiť motivačný program zamestnancov – zdôraznenie postavenie „ownera“ prípadu spolu so zvýšením osobného ohodnotenia a zlepšenia pracovného prostredia, výmenné stáže s partnerskými súťažnými inštitúciami.
3. Personálne posilnenie teamov (dôraz na integritu) a snaha vychovať nových odborníkov na hosp. súťaž
4. Interná oponentúra prípadov- team právny a team hlavného ekonóma
5. Pripraviť prvostupňové konanie do budúcnosti na jednoinštančný systém
6. Inšpekcie – moderné technické vybavenie, personálne posilnenie forenzného teamu, zvyšovanie znalosti právnych mantinelov, zvyšovanie kvality prípravy
7. Zásadné zjednodušenie administratívy na prvom stupni – viac času na prípady
8. Zefektívnenie medzinárodnej spolupráce, výmenné odborné stáže
9. Potreba zefektívniť spoluprácu s OČTK a sektorovými regulátormi
10. Komunikácia smerom k verejnosti – viditeľnosť – súťažná advokácia
 - a. Krátke zrozumiteľné tlačové správy k vykonaným inšpekciám/konaniam
 - b. Tlačové konferencie - osobná prezentácia najzávažnejších prípadov (podľa citlivosti prípadu)
 - c. Posilniť útvary hlavného ekonóma a zintenzívniť činnosť v sektorových analýzach
 - d. Pravidelné informovanie o súťažných novinkách (EK, SD EÚ)
 - e. Pravidelné advokačné meetingy/semináre s podnikateľskou verejnosťou
 - f. Pokračovať v publikovaní usmernení
 - g. Zjednodušenie a sprehľadnenie web-stránky
11. Antikorupčný program
 - a. Transparentný kalendár na web-stránke úradu (s výnimkou stretnutí k leniency a s účastníkmi konania)
 - b. Vždy prítomnosť aspoň dvoch osôb za úrad
 - c. Vždy v priestoroch úradu.